

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 197

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Dr. Siegfried Mann

Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der
Deutschen Industrie, Köln

Steuer- und Finanzpolitik der EG
aus der Sicht der deutschen Industrie

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 30. Januar 1990

Steuer- und Finanzpolitik der EG aus der Sicht der deutschen Industrie

Der auch von der Industrie nachhaltig begrüßte europäische Integrationsprozeß ist in vollem Gange. Das dafür entscheidende Binnenmarktprojekt, dem wiederum eine Wirtschafts- und Währungsunion als Voraussetzung für das Endziel der politischen Union folgen soll, hat schon eine Reihe von Realisierungsschritten hinter sich. Allerdings sind noch einige ganz entscheidende Hürden zu nehmen. Erst dann ist der Weg zum endgültigen wirtschaftlichen Durchbruch und damit letztlich auch zur politischen Finalität Europas, der angesichts der aktuellen politischen Ereignisse eine kaum übertreffbare Bedeutung zukommt, wirklich frei.

Zu den noch bestehenden Binnenmarkthindernissen gehören handfeste Probleme im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik. Sie sind unser Thema, wobei ich aus der Interessenlage der Industrie den Akzent auf die Steuerpolitik und damit auf die Frage der Harmonisierung legen will.

1. Das Ziel und die Grenzen einer Harmonisierung im Steuerrecht

Maßstab und Ziel für die Lösung der genannten Probleme finden wir im EWG-Vertrag (EWGV). Sein Artikel 2 bestimmt, daß mit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes neben schrittweiser Herbeiführung von Konvergenz der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten vor allem auch eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft und eine ausgewogene Wirtschaftsausweitung angestrebt werden soll. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes bis 1993 als ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, fügt die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 als

weiteres Ziel in Artikel 8 a EWGV hinzu und bestimmt in Artikel 8 c EWGV, daß dabei die unterschiedlichen ökonomischen Geschwindigkeiten in der Gemeinschaft zu berücksichtigen sind.

In diese komplexe Zielsetzung ist jener Artikel 99 EWGV eingebunden, der sich konkret mit der Steuerharmonisierung befaßt. Vier Elemente sind dabei hervorzuheben:

- der Umstand, daß die nationale Steuerhoheit grundsätzlich unangetastet bleibt
- die genannte Zielbindung
- die Beschränkung des Harmonisierungsgebotes auf den Bereich der indirekten Steuern
- das Prinzip der Einstimmigkeit bei allen Entscheidungen zur Steuerharmonisierung.

Lassen Sie mich diese Punkte kurz erläutern:

- Bindung an die genannten Ziele bedeutet, daß Steuerharmonisierung nicht um ihrer selbst willen, sondern nur insoweit stattfinden kann, als diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes innerhalb der dafür vorgesehenen Frist notwendig ist. Wichtig ist, dabei zu berücksichtigen, daß nach Artikel 101 EWGV nur solche Unterschiede harmonisiert werden dürfen, "welche die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälschen". Mit anderen Worten: es geht nicht um die Herbeiführung eines nivellierenden EG-Steuersystems, sondern um die Gewährleistung zwischenstaatlicher Wettbewerbsneutralität. Ich komme auf dieses gerade auch für die Industrie besonders wichtige Prinzip im Zusammenhang mit der Behandlung der direkten Steuern noch zurück.

- Diese sind, das war der nächste Punkt, vom Harmonisierungsgebot des Artikels 99 ausgenommen. Sie können allerdings wie bisher über Artikel 100 EWGV - auch Artikel 101 und 102 sind in diesem Zusammenhang zu sehen - im Weg traditioneller Rechtsangleichung harmonisiert werden. Die EEA hat jedoch bewußt keinen Harmonisierungsauftrag erteilt. Ganz offensichtlich ließ das Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten diesen Weg nicht zu.
- Wir sind damit bei der grundsätzlichen Unantastbarkeit der nationalen Steuerhoheit angelangt. Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in nahezu allen Bereichen der Politik hängt in erheblichem Umfang von dem Recht ab, die erforderlichen Mittel durch Steuern zu beschaffen. Nationale Widerstände sind also verständlich. Eine einmal erlassene EG-Steuer-richtlinie "verbraucht" durch ihre Sperrwirkung die nationale Steuerhoheit.
- Ein letztes Element ist die Wahl des Einstimmigkeitsprinzips. Dadurch bestätigt sich einmal mehr, daß im Bereich der Steuerpolitik ein Übergang auf die Mehrheitsabstimmung im Ministerrat durch Änderung des einschlägigen Artikels 99 des EWG-Vertrages keine Aussicht auf Verwirklichung hat. Ein Phänomen, das sich bereits bei dem Treffen der EG-Finanzminister Ende 1985 in Luxemburg gezeigt hatte. Nicht nur Länder mit hohen Verbrauchssteuern wie Dänemark, Irland und Griechenland, sondern auch die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien sehen in der Steuerharmonisierung keineswegs nur eine neue technische Frage im Zusammenhang mit der Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes, sondern vielmehr ein in hohem Maße politisches Problem, für das auch die Industrie Verständnis hat.

2. Der ökonomische Befund

Ein viel zitiertes Beispiel ist das Bild vom deutschen und belgischen Unternehmer, die beide Unterhaltungselektronik nach Frankreich ausführen. Beide stellen nach heutiger Regelung den Warenpreis ohne nationale Umsatzsteuer in Rechnung. An der Grenze wird in beiden Fällen die Einfuhrumsatzsteuer des importierenden Landes (Frankreich) dem jeweiligen Warenpreis zugeschlagen, die dann vom französischen Staat beansprucht wird. Fallen jedoch die Steuergrenzen, bleibt es bei der nationalen Umsatzsteuer im exportierenden Land, in unserem Beispiel jeweils in Deutschland und Belgien. Die Exporteure werden diese nationale Umsatzsteuer allerdings vom französischen Empfänger verlangen. Da aber der deutsche Satz 14% beträgt und der belgische 25%, ist die Wettbewerbsverzerrung evident.

Damit sind zugleich die Hauptursachen für die fortbestehenden Grenzbarrieren beschrieben, die zur Durchführung von Kontrollen bei dieser Unterschiedlichkeit von Mehrwertsteuersätzen und sonstigen Verbrauchsabgaben erforderlich sind. Daß diese Kontrollen beim Unternehmer und beim Staat auch noch überflüssige Kosten erzeugen, sei nur am Rande erwähnt.

Aus der Sicht der Wirtschaft ist die hier naheliegende Frage, ob nicht schon die Marktkräfte beim Fehlen von Grenzkontrollen zu einer national bewirkten Anpassung im Steuerniveau führen, mit einem Dilemma verbunden.

Sicher ist, daß es einen kostenrelevanten Zusammenhang von Preisen und Besteuerungsniveau gibt. Von den Steuern über die Preise führt eine Kausalkette zu Wettbewerbsverzerrungen, und zwar prinzipiell ohne Rücksicht darauf, ob es sich um indirekte oder direkte Steuern handelt. Auch die Kommission bejaht jedenfalls bei indirekten Steuern eine mehr oder weniger unmittelbare Auswirkung auf den Endpreis der davon belasteten Waren.

Was nun die Industrie anbelangt, so steht auf der einen Seite ihr Vertrauen in die Marktkräfte, von denen sie hofft, daß sie rechtzeitig nationalen gesetzgeberischen Zwang zur Anpassung der Rahmenbedingungen auslösen.

Daneben gibt es gewisse Sorgen gegenüber einer europäischen Bürokratie, die ohne genügendes Marktvertrauen zu fleißig harmonisieren, regulieren und zentralisieren könnte. Auf der anderen Seite steht die Furcht der Industrie vor einem Prozeß, der bis zu einer Reaktion der Regierung seine Zeit braucht, so daß letztlich zu Lasten der Industrie gehende Distortionen eben doch nicht ausgeschlossen wären. Im übrigen sollte gesehen werden, daß es sich hier nicht um eine unmittelbare Wirkung von Marktkräften, sondern um die Reaktion von Regierungen und Parlamenten auf Marktvorgänge im Rahmen des schon bestehenden Wettbewerbs nationaler Steuersysteme, also letztlich um das ökonomisch initiierte Setzen staatlicher Rahmenbedingungen handelt. Ich komme auf diesen Punkt im Zusammenhang mit den direkten Steuern zurück.

Die Sprödigkeit gerade von Steuern im Rahmen der europäischen Harmonisierung ist allerdings nicht nur durch die beschriebene internationale Wettbewerbswirkung von Steuern bei der Preisbildung bedingt und auch mit dem Hinweis auf die besondere nationale Empfindlichkeit gerade im Felde der Steuerautonomie noch nicht hinreichend beschrieben.

Abgesehen von Fragen der nationalen Rechtskultur und der unterschiedlich ausgeprägten Steuermoral schlagen hier die historisch bedingten, ganz verschiedenartigen nationalen Steuerstrukturen zu Buche, wobei allerdings der schlichte Steuersatz im Verhältnis zur Struktur und zur Besteuerungsgrundlage das größere Handicap bildet. Vor allem aber sind es die von Staat zu Staat sehr unterschiedlichen Ziele, die in ihrer Vielfalt einer raschen und glatten Harmonisierung entgegenstehen. Neben dem klassischen fiskalischen Ziel von Steuergesetzen stehen unterschiedliche verteilungspolitische, konjunkturpolitische und wachstumspolitische Vorstellungen der Mitgliedstaaten. In wachsendem Maße treten, etwa auf umweltpolitischem Gebiet, unterschiedliche konkrete Lenkungsziele hinzu. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang ein Diskussionspapier der Kommission selbst, das sich mit der Einführung einer Energiesteuer auf fossile Brennstoffe beschäftigt. Nur am Rande will ich darauf hinweisen, daß die deutsche Industrie schadstoffmengenbegrenzende Konzepte vorzieht, die die Quantität der insgesamt zulässigen Verschmutzung fixieren und so Marktpreise für Emissionsfrachten entstehen lassen.

Aber auch der simple fiskalische Zweck kann dann zu einem Hindernis werden, wenn Harmonisierung unvertretbare nationale Haushaltsprobleme erzeugt. Dabei spielt das Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern - also die Steuerstruktur - angesichts der von Staat zu Staat unterschiedlichen Anteile der Einkünfte aus diesen beiden Bereichen (ich komme noch darauf zurück) eine große Rolle.

Ein letztes Element, das ich als Beweis für die unterschiedliche Ausgestaltung der Steuersysteme nennen will, ist ihr Verhältnis zu den Systemen der sozialen Sicherung. Dänemark finanzierte 1985 seine sozialen Aufwendungen zu 77,4% aus Steuermitteln, wohingegen es bei uns gerade 25% waren, während der "Rest" von Unternehmen und Arbeitnehmern in Form direkter Beiträge aufgebracht wurde.

Daraus folgt, daß die Angleichung von Steuerarten, -grundlagen und vor allem -sätzen viel tiefer eingreift als etwa die aus der Sicht der Industrie nicht weniger wichtige Angleichung von technischen Standards. Daraus folgt aber auch, daß der industrielle Unternehmer in jedem Falle sorgfältig prüfen muß, von welchen Steuern er selbst, seine Vorlieferanten und seine Abnehmer erfaßt werden.

Ganz gewiß wird die ökonomisch entscheidende Anpassung der Steuern in der Gemeinschaft ungleich größeren Aufwand bedeuten als die im wesentlichen hinter uns liegende Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen, die aus der Sicht der Industrie ein unbestreitbarer wirtschaftlicher Erfolg der Gemeinschaften gewesen ist.

Lassen Sie mich jetzt einige Bemerkungen zum konkreten Stand der Harmonisierung der indirekten und direkten Steuern machen:

3. Anpassung bei den indirekten Steuern

Auf dem Gebiet der indirekten Steuern, d.h. auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und der speziellen Verbrauchsteuern, sind bisher die weitestgehenden Erfolge zu verzeichnen. Zur Harmonisierung der bedeutendsten indirekten Steuer, der Mehrwertsteuer, liegen inzwischen mehr als 20 Richtlinienentwürfe vor. Die wesentlichen darunter, nämlich jene, die die Struktur der Mehrwertsteuer festlegen, sind inzwischen von allen Staaten der europäischen Gemeinschaft in nationales Recht umgesetzt worden. Für die speziellen Verbrauchsteuern liegen seit Jahren Richtlinienentwürfe zur Vereinheitlichung der Strukturen vor, die aber aus einer ganzen Reihe von Gründen noch nicht vom Ministerrat verabschiedet werden konnten.

Für den weiteren Fortgang der Steuerharmonisierung in der EG sind die schon erwähnten erheblichen Unterschiede in den historisch gewachsenen Finanzierungsstrukturen der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten ins Kalkül zu ziehen. Sie bilden die entscheidenden Gründe für die Interessengegensätze, die die zukünftige Steuerharmonisierung entscheidend beeinflussen werden. Während in der Bundesrepublik Deutschland das Eataufkommen zu mehr als 50 % aus direkten Steuern erzielt wird, liegt dieser Prozentsatz etwa in Frankreich und in Italien weitaus niedriger. Diese Staaten erzielen das Gros ihrer Einnahmen aus indirekten Steuern. Damit korrespondiert ein weit weniger ausgefeiltes Steuersystem sowie eine wesentlich geringere Effizienz in der steuerlichen Erfassung.

Wenn nun grenzüberschreitende Verkäufe und Käufe entsprechend den Vorstellungen der Kommission in der gleichen Weise behandelt werden sollen wie ähnliche Verkäufe und Käufe innerhalb der Grenzen des einzelnen Mitgliedstaates, so bedeutet das - ich erinnere an mein Beispiel -, daß die Verkäufe beim Verkäufer zu besteuern sind und daß die vom Käufer entrichtete Mehrwertsteuer unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie erhoben wurde, abzugsfähig sein muß. Dies schlägt die EG-Kommission vor und geht damit zum Ursprungslandprinzip über. Das bisher geltende Bestimmungslandprinzip sieht dagegen vor, daß bei der Ausfuhr die Mehrwertsteuer des Bestimmungslandes erhoben wird.

Lassen Sie mich dies noch einmal ganz klar darstellen: Unser derzeitiges Mehrwertsteuersystem folgt dem Bestimmungslandprinzip. Beim Export einer Ware von Köln nach Paris wird deutsche Mehrwertsteuer nicht erhoben, dafür aber beim Grenzübertritt die Einfuhrumsatzsteuer des Bestimmungslandes Frankreich. Dies ist aus der Sicht der Industrie mit einer Binnenmarktsituation nicht vereinbar. Wenn innerhalb der Gemeinschaft die Umsatzbesteuerung wie in einem Mitgliedstaat ablaufen soll, so muß die von Köln nach Paris exportierte Ware mit deutscher Mehrwertsteuer beim französischen Kunden ankommen. Der deutsche Exporteur führt wie bei einem Inlandgeschäft die deutsche Mehrwertsteuer ab, und der französische Kunde setzt die gezahlte deutsche Mehrwertsteuer bei sich als Vorsteuer ab. Das wäre der für einen Binnenmarkt konsequente Übergang vom Bestimmungs- zum Ursprungslandprinzip.

Nicht zu übersehen sind jedoch die haushaltsmäßigen Auswirkungen für die betroffenen Länder: Im Beispielsfall erhält Deutschland nach der Änderung auch Mehrwertsteuer für die Exportlieferungen, während Frankreich auf die bisher eingenommene Einfuhrumsatzsteuer verzichten muß. Gewaltige Einnahmeverchiebungen wären die Konsequenz. Die Netto-Exportländer, und das ist in erster Linie die Bundesrepublik Deutschland, wären die großen Nutznießer. Da die zwölf Mitgliedstaaten der EG aber weiter unterschiedliche Steuergläubiger sind, beharrt jedes der EG-Mitglieder auf seinen bisherigen Steuereinnahmen. Deshalb macht die von der Kommission vorgeschlagene Mehrwertsteueränderung einen besonderen Fiskalausgleich über ein Clearing-Verfahren nötig.

Dieses Clearing-System stellt sich nach den bisherigen Vorstellungen der EG-Kommission als Zentralkonto dar, über das die Mitgliedstaaten periodisch Erstattungen erhalten oder zusätzliche Zahlungen erbringen müssen, je nachdem, ob sie Nettoimport- oder -exportländer sind. Dem Clearing sollten zunächst die Mehrwertsteuererklärungen der Unternehmen zugrundegelegt werden. Da dies jedoch zu schwierig erscheint, wurde zuletzt überlegt, eher von makroökonomischen, aus der Statistik entwickelten Zahlen auszugehen.

Das von der Kommission empfohlene Clearing-Verfahren würde auf seiten der Unternehmen wahrscheinlich keinen höheren Verwaltungsaufwand entstehen lassen. Beim Export müßte zwar für jedes einzelne Geschäft die in Rechnung gestellte deutsche Mehrwertsteuer und das Bestimmungsland festgehalten und steuerlich erklärt werden. Dafür entfielen jedoch der bisherige Ausfuhrnachweis. Beim Import müßte für jedes einzelne Geschäft die gezahlte ausländische Mehrwertsteuer und das Herkunftsland angegeben werden. Dafür entfielen jedoch die Erklärung und Zahlung der Einfuhrumsatzsteuer.

Auf seiten der Finanzverwaltungen hingegen dürfte das Clearing-System - jedenfalls nach der bisher offiziell vorliegenden Ausgestaltung - einen so erheblichen Mehraufwand erfordern, daß seine Realisierung fraglich ist.

Die meisten EG-Mitgliedstaaten lehnten erwartungsgemäß diese Vorschläge der EG-Kommission ab, weil sie zum Teil mit massiven Haushaltseinbußen aufgrund der Satzanpassungen bei der Umsatzsteuer rechnen mußten und auch, weil sie das geplante Clearing-System für undurchführbar hielten. Die EG-Kommission legte daraufhin im Juni 1989 Änderungsvorschläge vor. Danach war u.a. für den Mehrwertsteuernormalsatz statt der Bandbreite nur noch eine Mindesthöhe vorgesehen, die noch festgelegt werden sollte.

Auch mit diesen Änderungsvorschlägen gelang es der EG-Kommission nicht, den Widerstand der meisten EG-Staaten gegen ihr Programm zu überwinden, da deren Haupteinwände - Haushaltsmindereinnahmen aufgrund der erforderlichen Mehrwertsteuersatzänderungen und des Clearing-Systems - bestehen blieben. Allein die Bundesrepublik Deutschland unterstützte mit Zustimmung der Industrie das Kommissionskonzept. Die übrigen elf Mitgliedstaaten lehnten es ab. In dieser Situation hat die französische Regierung, noch in ihrer Verantwortung für die EG-Präsidentschaft, neue Vorschläge vorgelegt, die ab 1993 für eine *Übergangszeit* gelten sollen. Anders als nach den Vorschlägen der EG-Kommission soll danach in der Besteuerung der Einfuhren und der steuerlichen Entlastung der Ausfuhren keine Änderung eintreten, sondern die derzeitige Praxis (Bestimmungslandprinzip) beibehalten werden. Die Mitgliedstaaten werden auch nicht verpflichtet, ihre Steuersätze anzugleichen. Ein Clearing-Verfahren wird damit überflüssig. Die Grenzkontrollen sollen zwar abgeschafft werden. Kontrollen sind jedoch auch

nach diesem System unvermeidbar, weil der Exportstaat die Voraussetzungen der in Anspruch genommenen Steuerbefreiung und der Importstaat die ordnungsgemäße Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer wird überprüfen bzw. sicherstellen wollen.

Großbritannien, Dänemark und Irland haben bereits jetzt deutlich gemacht, daß sie auch nach dem 1. Januar 1993 noch Grenzkontrollen durchführen werden.

Im übrigen müssen Detailregelungen zur Steuererhebung, zur Haftung und zu den Kontrollen noch erarbeitet werden. Auch die letzten Sitzungen der EG-Finanzminister am 9.10. und 13.11.1989 haben keine Übereinstimmung in diesen Fragen gebracht, sondern führten nur zu einer allgemeinen Billigung der Übergangslösung. Es ist derzeit unklar, wie die Vorschläge weiter behandelt werden sollen. Die EG-Kommission wurde inzwischen vom ECOFIN-Rat aufgefordert, neue Richtlinienentwürfe vorzulegen, die diesem Übergangsmodell Rechnung tragen.

Die Industrie hält die bisherigen Kommissionsvorschläge nach wie vor für den richtigen Weg zur Vollendung des Binnenmarktes 1992: In einem Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr u.a. von Waren und Dienstleistungen gewährleistet ist, ist es geboten, grenzüberschreitende Umsätze steuerlich in der gleichen Weise zu behandeln wie Umsätze innerhalb eines Mitgliedstaates.

Die neuen Vorschläge für eine Übergangslösung sind demgegenüber nur eine Modifizierung des derzeit geltenden Mehrwertsteuersystems und aus der Sicht der Industrie nicht geeignet, eine echte Binnenmarktsituation zu schaffen. Dies wird besonders augenfällig bei dem Versuch, die Steuerschranken an den Grenzen zu beseitigen. Zwar sehen auch die neuen Vorschläge die Abschaffung der (physischen) Grenzkontrollen vor. Dies führt aber nicht zu einer Verringerung, sondern lediglich zu einer Verlagerung der Kontrollen. Deshalb darf eine solche Lösung - die noch nicht zu einer echten Binnenmarktsituation führt - nur für eine Übergangszeit zugelassen werden, die zeitlich exakt festgelegt ist.

Erforderlich ist nach Auffassung der Industrie weiter, daß der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen, wie immer die Erhebungs- und Kontrolltechniken ausgestaltet werden, gegenüber dem heutigen Zustand nicht vermehrt wird. Die Vollendung des Binnenmarktes sollte vielmehr für die Wirtschaft Vereinfachungen und Erleichterungen bringen. Schließlich darf die Haftung der Unternehmen für die Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht verschärft werden.

An dieser Stelle ist anzumerken, daß Industrie und Bundesregierung bzw. BMF in ihren Positionen zur Mehrwertsteuerharmonisierung weitgehend übereinstimmen. Industrie und Ministerium, ebenso die europäischen Industrieverbände im Rahmen der UNICE stehen in ständigem engen Informations- und Beratungskontakt. Problematisch ist die Haltung der Bundesregierung jedoch zur Frage der Übergangslösung. Auf der Sitzung des ECOFIN-Rates am 13.11.1989 wurde nicht festgelegt, wie lange die Übergangslösung gelten soll. Eine Festlegung soll bis zum 31.12.1996 erfolgen.

Spätestens zu diesem Zeitpunkt soll nach den Schlußfolgerungen des ECOFIN-Rates eine "allgemeine" Überprüfung durchgeführt werden. Die Bundesregierung will sich anscheinend mit dieser inhaltsleeren Formulierung zufriedengeben.

4. Anpassung bei den direkten Steuern

Die Erfolge auf dem Gebiet der Angleichung der direkten Steuern sind bisher sehr mager. Neben einem Richtlinienentwurf zur Harmonisierung der Dividendenbesteuerung aus dem Jahre 1975 gibt es nur noch Uraltrichtlinien-Entwürfe für Teilgebiete: die Mutter-Tochter-Richtlinie und die Fusions-Richtlinie aus dem Jahre 1969. Bisher ist von den Organen der Gemeinschaft noch keine Richtlinie zur Harmonisierung der direkten Steuern verabschiedet, geschweige denn von den nationalen Parlamenten umgesetzt worden.

Hier muß allerdings an die sogenannten Amtshilfe-Richtlinien von 1977 und

1979 erinnert werden, die eine weitreichende Intensivierung des Auskunftsaustauschs zwischen den Finanzverwaltungen der EG-Mitgliedstaaten zum Ziele haben. Die Transformierung in deutsches Recht erfolgte nach langwierigen Auseinandersetzungen im EG-Amtshilfe-Gesetz vom 25.12.1985. Die Einführung eines Schiedsverfahrens zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen bei ergebnislos gebliebenen Verständigungsverfahren ist bis heute nicht erfolgt, obwohl die EG-Kommission dies noch in der Begründung der Amtshilfe-Richtlinie ausdrücklich als Junktim zugesagt hatte. Diese einseitige Bevorzugung der fiskalischen Belange hat auch in der Industrie die Befürchtung von einem *"Europa der Finanzämter"* laut werden lassen.

Die Überlegungen zur Angleichung der direkten Steuern – ein für die Industrie zentrales Problem – werden insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland von der Frage bestimmt, ob neben der Harmonisierung der indirekten Steuern auch eine Harmonisierung der direkten Steuern gefordert werden sollte. Wie eingangs festgestellt, sieht das Programm der EG-Kommission eine Harmonisierung der direkten Steuern im Rahmen des Projekts zur Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 nicht vor.

Für die Bundesrepublik Deutschland als Land mit deutlichem Schwergewicht bei der direkten Besteuerung, die zudem von einer sehr effizienten Finanzverwaltung durchgesetzt wird, kann die einseitige Vereinheitlichung der indirekten Steuern zu höchst zweifelhaften Ergebnissen führen. Eine weitere Einebnung der Unterschiede, vor allem bei der Mehrwertsteuer, würde die schon heute im internationalen, insbesondere im EG-Vergleich sehr hohe direkte Besteuerung in der Bundesrepublik Deutschland noch schärfer hervortreten lassen und damit die steuerlichen Rahmenbedingungen der deutschen Industrie bei ihrem Wettbewerb innerhalb der EG weiter verschlechtern.

Es wird daher teilweise die Auffassung vertreten, daß die Harmonisierung der indirekten Steuern nicht für sich, d.h. isoliert, sondern im Zusammenhang mit Harmonisierungsschritten bei den direkten Steuern betrieben werden sollte. Den Vorrang müßten dabei aufkommensneutrale Umschichtungen innerhalb der Steuersysteme erhalten. Wir sehen, daß dies auf eine

strukturelle Harmonisierung hinausläuft, die das gesamte Aufkommen an Steuern ungeschmälert läßt. Die Ziele einer solchen strukturellen Harmonisierung seien aber, so wird von Vertretern dieser Auffassung gesagt, nur im Zusammenspiel der verschiedenen Steuerarten zu definieren, weil andernfalls eine sinnvolle Umschichtung nicht möglich sei. So bestehe ein Zusammenhang zwischen den Steuersätzen der Umsatzsteuer und der Harmonisierung der direkten Unternehmensbesteuerung. Die europäische Steuerharmonisierung müsse daher die verschiedenen Arten der direkten Steuern mit einbeziehen. Dabei sei das erste Ziel der Abbau aller Sondersteuern, insbesondere derjenigen ertragsunabhängiger Art, wie Steuern vom Gewerbebetrieb und vom Betriebsvermögen. Diese Auffassung scheint mir plausibel.

Nach einer anderen Auffassung soll die Harmonisierung der direkten Steuern den "Marktkräften" überlassen werden. Dabei spielt allerdings, wie schon im Zusammenhang mit den indirekten Steuern angedeutet, die Überlegung eine ganz entscheidende Rolle, daß eine zu intensive Reglementierung und Vereinheitlichung der direkten Besteuerung durch die Brüsseler "Zentralgewalt" schwer mit der Position in Übereinstimmung zu bringen ist, die auch in einer Europäischen Union föderalen Zuschnitts lebensfähige Gliedstaaten im Verhältnis zum Zentralstaat haben sollten.

Sicher aber ist, daß die im Zusammenhang mit der Harmonisierung der indirekten Steuern geschilderten Schwierigkeiten bei den direkten Steuern um so nachhaltiger greifen und deshalb Ergebnisse in weiter Ferne sind. Deshalb konzentriert die Industrie ihre Forderungen auf die nationale Verbesserung der allgemeinen Standortqualität der Bundesrepublik für Investition und Produktion. Eine vergleichende Betrachtung zeigt nämlich, daß trotz einer im neunten Jahr nach oben welsenden wirtschaftlichen Entwicklung neben einer großen Zahl positiver Standortfaktoren der Bundesrepublik überall dort negative Wirkungen zu befürchten sind, wo das Ausland seine Produktions- und Investitionsbedingungen verbessert hat. Der nur schwache Anstieg der realen Ausrüstungsinvestitionen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland (Jahresdurchschnittliche Veränderung 0,5%) im Verhältnis etwa zu den realen Ausrüstungsinvestitionen in Japan, die jahresdurchschnittlich um 9% expandierten, ist dafür ein gewisses Indiz.

Eine der wesentlichen Ursachen für diese Entwicklung ist nach Auffassung der Industrie die Höhe und Struktur der Unternehmensbesteuerung. So beträgt in der Bundesrepublik die Gesamtsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften bei Gewinnthesaurierung durchschnittlich 70%, während das vergleichbare Belastungsniveau wichtiger Konkurrenzländer zwischen 35% und 45% liegt (IW-Angaben).

Die Risikofeindlichkeit des Systems selbst wird durch die Existenz ertragsunabhängiger Steuern wie Vermögenssteuer und Gewerbesteuer begründet. Hinzu kommt die unterschiedliche Steuerlast je nach gewählter Rechtsform. Vor allem aber läuft die unterschiedliche Behandlung von Eigenkapital- und Fremdkapitalkosten auf eine steuerliche Diskriminierung ausgerechnet des Eigenkapitals hinaus, das aber für risikoreichere Investitionen, etwa im strategisch entscheidenden Bereich von Forschung und Entwicklung, unerlässlich ist. Auch die unzureichende Eigenkapitalquote kleinerer und mittlerer Unternehmen ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Daraus folgt die Forderung der Industrie nach Abbau der wettbewerbsrelevanten, einseitigen steuerlichen Belastung unternehmerischer Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Ausland sowie zur Beseitigung innerer Verzerrungen bei der Besteuerung. Ich nenne vor allem:

- Abbau der Gewerbesteuerbelastung, wobei zugleich auch für die Beseitigung der Nachteile bei Personenunternehmen gesorgt werden sollte
- deutliche und niveaugleiche Senkung der Körperschafts- und Einkommenssteuersätze
- substantielle Reduzierung der Betriebsvermögenssteuer und Abschaffung der Kapitalverkehrssteuern
- Abbau mittelständischer Nachteile, beispielsweise im Zusammenhang mit der Altersvorsorge und der Erbschaftssteuer auf Betriebsvermögen.

Gefordert ist also nicht eine gegenwärtig gar nicht durchsetzbare Harmonisierung der direkten Steuern in der Gemeinschaft - so befriedigend dies vom Ergebnis her für die deutsche Industrie wäre -, sondern die nationale Anpassung an den europäischen Standard im Rahmen des in vollem Gang befindlichen Wettbewerbs der Steuersysteme, d.h. insgesamt der Standortbedingungen für die Wirtschaft.

5. EG-Finanzierungssystem und Delors-Plan - eine Perspektive?

Lassen Sie mich schließen mit der Frage nach einer Weiterentwicklung der Steuer- und Finanzpolitik der Gemeinschaft, und zwar unter Berücksichtigung des gegenwärtigen EG-Finanzierungssystems und der politischen Ansätze im Delors-Plan.

Das EG-Finanzierungssystem von 1988 brachte eine neue Plafonddefinition und stellte neben die bisherigen drei Eigenmittelarten, nämlich Agrarabschöpfungen, Zölle und Mehrwertsteuermittel, noch die BSP-Eigenmittel. "Eigenmittel" oder "eigene Mittel" sollen nach Artikel 201 EWGV von Finanzbeiträgen unterschieden werden. Dabei zeigt sich, daß die Gemeinschaft bei Agrarabschöpfungen und Zöllen über die alleinige Ertrags- und weitgehende Gestaltungskompetenz verfügt. Es geht mithin um originäre Eigenmittel, die allerdings, soweit sie Ausfluß des von der Industrie aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnten agrarpolitischen Systems der Gemeinschaft sind, nicht als Dauerfinanzierungsinstrument akzeptabel erscheinen. Mehrwertsteuer-eigenmittel - die absolut dominierende Finanzquelle der Gemeinschaft - sind dagegen weder Finanzbeiträge noch solche Mehrwertsteuer-Einnahmen, die qualitativ den nationalen Mehrwertsteuer-Einnahmen entsprächen. Hier ist die Gestaltungskompetenz zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft geteilt. Die Qualität der BSP-Eigenmittel schließlich geht stark in die Richtung von Finanzbeiträgen.

Auf dieser Grundlage läßt sich feststellen, daß die EG nur über eine sehr begrenzte Finanzautonomie verfügt, zumal auch die neue Plafonddefinition nichts daran ändert, daß das gesamte Eigenmittelvolumen nationaler Ratifizierung unterliegt.

Wirkliche Autonomie - etwa dokumentiert durch Einführung einer EG-eigenen Struktur - dürfte von weit fortgeschrittener Konvergenz in Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik und von der Konsensfähigkeit entsprechender Verteilungswirkungen abhängen, mithin also noch in weiter Ferne liegen.

Damit bleibt als letzte Frage, ob der *Delors-Plan*, d.h. das von Experten entworfene Drei-Stufen-Konzept einer Wirtschafts- und Währungsunion, Ansätze zu einer Weiterentwicklung der EG im Bereiche der Steuer- und Finanzpolitik enthält.

Ich klammere dabei jene Bedenken aus, die von der Industrie unter substantiellen und institutionellen Aspekten gegen bestimmte geldpolitische Elemente dieses Planes vorgetragen wurden. Wichtig in dem uns hier interessierenden Zusammenhang scheint mir das Grundbedenken des wissenschaftlichen Beirates beim BMWi vom 5. Juni 1989 zu sein, wonach das Delors-Konzept von der Vorstellung geprägt ist, daß für eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion über die Geldpolitik hinaus eine wirksame Ex-ante-Koordination zwischen allen Bereichen der Wirtschaftspolitik und allen Mitgliedstaaten erforderlich sei. Das gelte, so der Beirat, besonders für die Haushaltspolitik. In der Tat sieht Phase 3 des Delors-Planes zum Zwecke der Verhinderung von stabilitätsgefährdenden Ungleichgewichten Vorgaben der Gemeinschaft für die nationalen Haushalte vor, die im Wege direkt vollstreckbarer Entscheidungen getroffen werden sollen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß davon nicht nur die Ausgabenseite, sondern - mittelbar - auch die Einnahmenseite und damit letztlich die Höhe nationaler Steuersätze berührt würde. Ich denke, daß demgegenüber der Weg einer schrittweise zu verwirklichenden Konvergenz in Wirtschaftsentwicklung und -politik bei vorrangig national zu verantwortender Anpassung der Rahmenbedingungen und dem gerade notwendigen Maß an Harmonisierung sowie einem klaren Verzicht auf eine Ex-ante-Steuerung auch für den Bereich der Steuer- und Finanzpolitik vorzuziehen wäre.